



¿Vínculos sólidos?

¿Cómo es la relación entre la calidad institucional y el desempeño económico?

Hali Edison

GRAN parte de los estudios de los últimos años indican que las instituciones son vitales para el crecimiento y el desarrollo económico. Al estudiar el nivel de desarrollo económico, medido como el PIB per cápita, se ha observado que las diferencias mundiales de ingreso per cápita —desde solo US\$100 al año en algunos lugares de África subsahariana hasta más de US\$40.000 en ciertas economías avanzadas— están estrechamente relacionadas con las diferencias en la calidad de las instituciones. Un estudio del FMI ha querido hacer balance de los últimos trabajos sobre el efecto de las instituciones en tres aspectos de la marcha de la economía —nivel de desarrollo económico, crecimiento y volatilidad del mismo— y aportar al debate un nuevo análisis empírico. Concretamente, se pretendió estimar la validez empírica de esas relaciones, el efecto de la mejora institucional en el ingreso y el crecimiento de diferentes regiones, y el papel de las medidas económicas en el fortalecimiento institucional y en el mejoramiento del desempeño económico en general.

Para ver en qué medida afectan las instituciones a la economía, creamos un simple marco econométrico que relaciona el desempeño macroeconómico de cada país con: 1) un indicador institucional (recuadro 1), 2) uno o varios indicadores de la política macroeconómica y 3) un conjunto de variables exógenas. Este marco permite estudiar explicaciones divergentes previas —el papel de las instituciones, las políticas y la geografía— y cuantificar su impacto. Se deduce del estudio que la calidad institucional tiene un efecto sustancial, no solo en el nivel de ingresos sino también en el crecimiento y su volatilidad. Los resultados coinciden también con todos los indicadores institucionales, pero para efectos ilustrativos nos basamos en el índice de gobernanza agregada. Dado que la dimensión institucional es el factor determinante del desempeño de

la economía, nos preguntamos si las políticas influyen. La respuesta es afirmativa.

Instituciones y nivel de ingreso

Comenzamos observando el efecto de las instituciones en el ingreso. El estudio muestra que tienen consecuencias estadísticamente significativas sobre el desempeño de la economía, ya que incrementan significativamente el PIB per cápita. Esto es válido tanto si la calidad institucional se mide por indicadores amplios (como un agregado de diversas percepciones de la gobernanza del sector público) o más específicos (como el grado de protección de los derechos de propiedad o la existencia de un régimen de derecho). Además, los resultados empíricos consideran la posibilidad de la causalidad inversa (recuadro 2).

Esto muestra que el desempeño económico podría mejorar sustancialmente si los países en desarrollo reforzaran sus instituciones. Como muestra el gráfico 1, la mejora de la calidad de las instituciones subsaharianas del promedio actual a la de los países en desarrollo de Asia supondría un incremento del 80%

del ingreso per cápita (de unos US\$800 a más de US\$1400). Y los beneficios no se agotarían ahí. Si las instituciones subsaharianas se fortalecieran hasta alcanzar el promedio de todos los países, el ingreso regional se multiplicaría por 2½, y mucho más si la calidad igualara la de las economías avanzadas. A pesar de que estos cálculos tienen ante todo un fin ilustrativo, ya que en la práctica esos beneficios no se obtendrían ni inmediata ni automáticamente, los resultados son notables y dan una idea empírica de la importancia de las instituciones en el desarrollo económico.

Instituciones y crecimiento

A continuación nos ocupamos del papel de las instituciones en el crecimiento económico. Como en el caso del PIB per cápita, los

Gráfico 1

Efectos sobre el ingreso

La mejora institucional podría incrementar el ingreso: la línea roja muestra cómo aumentaría el ingreso de África subsahariana si sus instituciones lograran la calidad de las de otras regiones.



Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: El gráfico no está a escala; las diferencias de calidad aparecen menores que en la realidad.

¹Según el indicador de gobernanza agregada.

Definición y medición de las instituciones

¿Qué entendemos por instituciones?

El término se ha definido de diversas maneras. Douglass North las describe muy ampliamente, como el conjunto de normas oficiales y oficiosas que rigen las interacciones humanas. Hay también definiciones restrictivas (más fáciles de aprehender) centradas en entidades organizativas, mecanismos procesales y marcos reglamentarios concretos. Existe asimismo un nivel intermedio, más limitativo que el de North, definido como el grado de protección de los derechos de propiedad, la ecuanimidad en la aplicación de leyes y normas, y el grado de corrupción. Buena parte de los estudios recientes sobre los determinantes del desarrollo económico utiliza la definición intermedia.

¿Cómo se mide la calidad institucional?

Los estudios empíricos recientes suelen usar tres indicadores bastante amplios: la calidad de la gobernanza, que incluye el nivel de corrupción, los derechos políticos, la eficiencia del sector público y la carga reglamentaria; el nivel de protección legal de la propiedad privada y el respeto de la legislación pertinente, y las limitaciones impuestas a los dirigentes políticos. Los indicadores en sí no son objetivos; se trata más bien de la percepción y evaluación subjetivas de los expertos o la evaluación de residentes en respuesta a encuestas de organizaciones internacionales y no gubernamentales.

El primero, el índice de gobernanza agregada, es el promedio de seis indicadores de un estudio de Kaufman, Kraay y Zoido-Lobaton sobre el desarrollo institucional (1999): 1) *voz y rendición de cuentas* (en qué medida los ciudadanos pueden elegir al gobierno y ejercer sus derechos políticos, libertades civiles y libertad de prensa); 2) *estabilidad política y ausencia de violencia* (la probabilidad de que el gobierno caiga por medios anticonstitucionales o violentos); 3) *eficacia del gobierno* (la calidad de los servicios públicos y la competencia e independencia política de la función pública); 4) *carga regulatoria* (la ausencia relativa de controles gubernamentales sobre los mercados de bienes, el sistema bancario y el comercio internacional); 5) *Estado de derecho* (la protección de las personas y la propiedad contra la violencia y el robo, sistema judicial independiente y eficaz, y exigibilidad contractual), y 6) *ausencia de corrupción pública* (ausencia de abuso del poder público para fines privados o corruptos).

El segundo indicador se refiere a los *derechos de propiedad*—criterio muy utilizado por La Porta, López-de-Silanes, Shleifer y Vishny (1998) y Acemoglu, Johnson y Robinson (2001)—, que indica el grado de protección de la propiedad privada. Otro criterio más es el de las *limitaciones al Poder Ejecutivo*, utilizado entre otros por Acemoglu, Johnson, Robinson y Thaicharoen (2003) y que representa las restricciones institucionales y demás a las que están sujetos los presidentes y otros dirigentes políticos. En una sociedad en la que la elite y los políticos están sometidos a limitaciones adecuadas hay menos conflictos entre los diferentes grupos por el control del Estado y las políticas son más sostenibles.

resultados revelan que las instituciones producen un efecto fuerte y significativo en el incremento del PIB per cápita, lo cual puede reflejar en parte su papel de apoyo a la sostenibili-

Gráfico 2

Efectos sobre el crecimiento

Las mejoras institucionales podrían tener un efecto sustancial sobre las tasas de crecimiento.



Los cambios en el entorno normativo también podrían producir un efecto importante, aunque un poco menor.



Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Los gráficos no están a escala; aparecen menores que en la realidad las diferencias de calidad de las instituciones y de coeficiente de crédito privado total entre países.

¹Según el indicador de gobernanza agregada.

²Según el coeficiente de crédito privado/PIB.

dad de las políticas. En promedio, si la calidad institucional mejorara una desviación estándar, lo que corresponde aproximadamente a la diferencia entre la calidad institucional de Camerún y la calidad promedio de los países de la muestra, se registraría un aumento de 1,4 puntos porcentuales del crecimiento anual promedio del PIB per cápita. El gráfico 2 ilustra los efectos de la mejora institucional sobre el crecimiento en diferentes regiones. Una vez más, los resultados empíricos implican fuertes incrementos. Así, el crecimiento anual del PIB per cápita de África subsahariana aumentaría unos 1,7 puntos porcentuales, si el nivel de las instituciones de la región se situara en el promedio de calidad de la muestra. Como se ve en el gráfico, la mejora institucional también sería propicia en países de otras regiones.

Instituciones y volatilidad

Los resultados indican además que las instituciones tienen un gran impacto en la volatilidad (medida como la desviación estándar de la tasa de aumento del PIB per cápita): cuanto mejores son las instituciones, menos volátil es el crecimiento. Además, su efecto parece significativo aun cuando se neutralizan indicadores de las políticas como diferencias de inflación, sobrevaloración del tipo de cambio, apertura y déficit público. Los resultados indican que un incremento de una desviación estándar del índice de gobernanza agregada reduciría la vola-

tilidad más o menos un 25%. El gráfico 3 muestra el efecto que tendrían mejoras paulatinas de la calidad en diferentes regiones. Por ejemplo, si la calidad de las instituciones subsaharianas fuera similar al promedio de la muestra, la volatilidad económica de la región se reduciría un 16%.

Instituciones y medidas de política

En vista de la influencia de las instituciones, ¿qué papel desempeñan las medidas de política en el desarrollo económico? Su significativa influencia ha quedado fehacientemente demostrada; pero, tradicionalmente, cuando se consideran juntas las variables institucional y política, se observa que la dimensión institucional es la que tiene mayor influencia en la actividad económica, mientras que las políticas tienen escaso efecto independiente. El trabajo empírico arroja algunos resultados positivos en el caso de las medidas macroeconómicas: el nivel de desarrollo financiero de un país, que puede ser muy sensible a la política, influye sustancial y positivamente en el crecimiento (gráfico 2), y el grado de sobrevaloración del tipo de cambio, que quizá refleje desequilibrios macroeconómicos más amplios, agudiza la volatilidad del crecimiento (gráfico 3).

En conjunto, no obstante, las medidas de política parecen tener menos influencia que las instituciones por diversos motivos. Probablemente no sorprenda esa conclusión en el caso del PIB per cápita. Las diferencias de ingreso entre paí-

Recuadro 2

Problemas empíricos

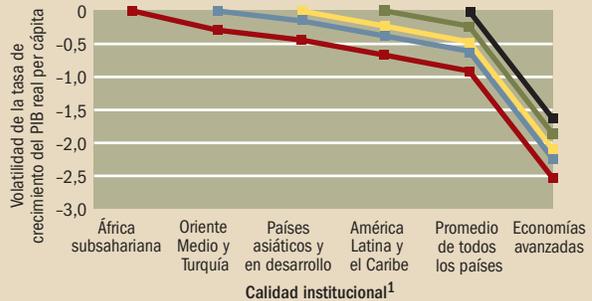
Al determinar el efecto de las instituciones surgen dos problemas diferentes e importantes. Primero, porque debido a su subjetividad, todos los indicadores de la calidad de las instituciones conllevan errores. Segundo, porque las instituciones son productos endógenos. Las economías no vienen acompañadas de instituciones exógenas, sino que crear buenas instituciones cuesta tiempo y recursos, lo que supone que es más probable que existan en países ricos. Por ello, en la evaluación empírica debemos ser cuidadosos para no incluir la causalidad inversa, o sea que un desempeño económico más fuerte probablemente contribuya de por sí a mejorar las instituciones.

En términos econométricos, los investigadores deben definir un buen conjunto de instrumentos de evaluación. Una posibilidad consiste en incluir una variable instrumental para las instituciones que utiliza componentes determinados históricamente. Por ejemplo, Acemoglu, Johnson y Robinson (2001) y Easterly y Levine (2003) utilizan como instrumento la mortalidad de los colonos. Mantienen que ésta tuvo serias consecuencias en el tipo de instituciones creadas en las colonias de las potencias europeas. Otra alternativa, utilizada por Hall y Jones (1999), Rodrik, Subramanian y Trebbi (2002) y el FMI (2003) y que permite utilizar una muestra mayor de países, consiste en instrumentos que se basan en el uso del idioma; a saber, la parte de la población que habla inglés y la parte que habla otras lenguas europeas.

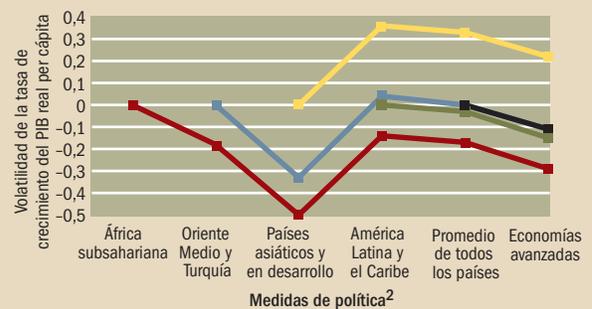
Gráfico 3

Efectos sobre la volatilidad del crecimiento

Las mejoras institucionales podrían ayudar a reducir la inestabilidad.



Las medidas de política macroeconómica sostenibles también podrían influir mucho.



Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Los gráficos ilustran la variación en desviaciones estándar y no están a escala; aparecen menores que en la realidad las diferencias de calidad de las instituciones y la sobrevaloración del tipo de cambio.

¹Según el indicador de gobernanza agregada.

²Según la sobrevaloración del tipo de cambio.

ses resultan de medidas adoptadas durante siglos, y no es posible usar como variables sustitutivas adecuadas las políticas de las últimas décadas, como sucede en el estudio. Además, los indicadores de la calidad institucional y de las políticas a menudo están estrechamente relacionados, en parte porque los indicadores institucionales subjetivos usados en el estudio —como la percepción de la eficacia del gobierno y de la carga regulatoria— combinan factores vinculados a las políticas y a las instituciones. En general, la correlación entre políticas e instituciones señala que las políticas sólidas deben apoyarse en buenas instituciones y que las instituciones endebles pueden mermar las posibilidades de adopción de buenas políticas o restarles eficacia. En otras palabras, la conclusión no es que las políticas carezcan de importancia, sino que su influencia en la economía ya se refleja en el vigor de las instituciones. ■

Hali Edison es Economista Principal en el Departamento de Estudios del FMI.

El artículo se basa en el capítulo 3 de la edición de abril de 2003 de Perspectivas de la economía mundial del FMI, preparado por Maitland MacFarlan, Hali Edison y Nicola Spatafora, y disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/01/index.htm>.